

N° 467

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 juillet 2008

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

visant à permettre le retour à l'équilibre budgétaire,

PRÉSENTÉE

Par M. Bruno RETAILLEAU,
Sénateur

(Renvoyée à la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Depuis la fin des années 70, la France a accumulé une dette considérable : près de 1 200 milliards d'euros. Durant cette période, celle-ci a été multipliée par cinq et a atteint près des 2/3 du PIB français. Le phénomène atteint non seulement une ampleur jamais égalée, mais, comme l'a souligné le rapport de la commission présidée par M. Michel PEBEREAU, relatif à la dette publique, il présente trois caractéristiques inquiétantes :

- d'abord, chaque année, la dette s'accroît au rythme de nos déficits budgétaires (41 milliards pour le projet de loi de finances 2008). Aucun budget n'a été voté à l'équilibre depuis 1975. Cette situation a déclenché une spirale infernale où la dette génère de plus en plus d'intérêts à payer qui absorbent une part croissante des ressources publiques, désormais l'intégralité des produits de l'impôt sur le revenu ;

- ensuite, la dette ne résulte pas d'un effort d'investissement pour préparer l'avenir, mais d'un recours à l'emprunt pour financer les dépenses courantes de l'État. Avec un actif de 540 milliards d'euros pour un passif de près de 1 200 milliards d'euros, la France s'est dramatiquement appauvrie et l'État a dilapidé son patrimoine.

- enfin, cet endettement faramineux n'est pas le fait d'une insuffisance d'impôts ou de taxes en France, puisque notre pays est l'un des champions du monde des prélèvements obligatoires. La dette trouve son origine dans notre goût immodéré pour la dépense publique, qui absorbe plus de 53 % de la richesse nationale, soit 5 points de plus que la moyenne de la zone Euro. Cela signifie très concrètement que nous dépensons en plus, tous les ans, 100 milliards d'euros sans que nos services publics soient forcément meilleurs que chez nos voisins européens.

Cette situation, qui pourrait conduire à une crise majeure si rien n'était fait pour enrayer le risque d'un processus cumulatif, a deux conséquences néfastes :

- l'une pour la génération d'aujourd'hui, puisque les ressources consacrées au service de la dette ne peuvent pas être mobilisées pour accroître la croissance potentielle de la France. Il n'y a plus de marge de

manœuvre pour investir massivement dans l'économie de la connaissance (recherche, éducation, infrastructures, ...) et surmonter le défi de la mondialisation. L'appauvrissement de l'État ne serait que le prélude à l'appauvrissement des Français qui verraient progressivement mais sûrement leur niveau de vie baisser ;

- l'autre conséquence serait supportée par les générations futures qui devront payer la facture laissée par la désinvolture de leurs aînés.

Si le constat est sans appel, l'abandon à la fatalité ne saurait être une vertu politique. Ainsi, comme le montrent de nombreux exemples étrangers en Europe ou ailleurs, il est parfaitement possible d'inverser le cours des choses.

Comme l'a écrit Napoléon : « Il est injuste d'engager une génération par la précédente. Il faut trouver un moyen de préserver les générations à venir de la cupidité des générations présentes. »

C'est l'objectif de cette proposition de loi organique qui s'inspire de « la règle d'or » pour créer une martingale budgétaire permettant de parvenir à l'équilibre rapidement, en instituant un principe simple : interdire à l'État d'emprunter pour financer ses dépenses courantes en réservant l'emprunt au financement des seuls investissements.

Compte tenu des difficultés pour atteindre dans des délais rapprochés l'équilibre budgétaire, M. Philippe MARINI, rapporteur général du budget, a estimé dans son rapport d'information à 85 milliards d'euros le montant des économies à réaliser pour y parvenir, cette proposition de loi organique ne se contente pas de poser un principe incantatoire mais elle définit un mode opératoire fondé sur un objectif clair, un pilotage pragmatique et une application graduelle :

1) L'objectif revient à contraindre les gouvernements à présenter des lois de finances équilibrées à partir de 2012.

2) Le pilotage pragmatique pour réaliser cet objectif renforce la vision pluriannuelle du budget et prévoit une adaptation nécessaire en cas de stagnation ou de récession économique afin de ne pas transformer la règle en corset.

3) Enfin, elle instaure une application graduelle en orientant les lois de finances précédant l'année 2012 vers l'objectif de réduction progressive du déficit budgétaire.

L'**article 1^{er}** inscrit dans la définition de la loi de finances l'obligation de respecter un équilibre budgétaire strict entre ressources et dépenses, hors charges d'investissement. De la sorte, le recours à l'emprunt sera exclusivement utilisé pour financer des dépenses d'investissement. Toutefois, cette règle se heurte aux difficultés de prévision rencontrées durant l'exécution de la loi de finances. Pour faire face à cette imprévisibilité, la solution traditionnellement appliquée consiste à retenir comme période d'exécution la durée d'un cycle économique qui ne coïncide pas naturellement à l'année civile. Compte tenu du flou qui entoure cette notion, le deuxième alinéa de l'article 1^{er} introduit une vision pluriannuelle du budget afin de permettre à la fois un véritable pilotage politique de la réduction de la dette et une application pragmatique du principe d'équilibre. Enfin, l'État doit disposer de certaines marges de manœuvre pour adapter son budget aux tendances de l'économie mondiale. En cas de survenance d'un cycle récessif, le dernier alinéa prévoit donc la possibilité pour les gouvernements de demander au Parlement la possibilité de déroger au principe d'équilibre afin de relancer la croissance.

D'autre part, le cycle actuel de la croissance ainsi que le montant des économies à réaliser pour revenir à l'équilibre ne permettent pas de voter dès à présent un budget strictement équilibré. L'**article 2** introduit donc une application graduelle de ce principe d'équilibre budgétaire. Cette progressivité est réalisée en deux temps : à compter de 2012, toutes les lois de finances votées devront respecter strictement ce principe. En vue d'atteindre cet objectif, la deuxième partie de notre dispositif prévoit que l'ensemble des lois de finances adoptées entre 2008 et 2011 devra tendre vers cet objectif en réduisant progressivement le déficit public.

L'**article 3** permet de surmonter l'obstacle de l'imprévisibilité d'exécution de la loi de finances au moyen d'une gestion pluriannuelle du principe d'équilibre budgétaire. En imposant à la loi de finances initiale d'arrêter à titre indicatif les données générales de l'équilibre budgétaire sur les trois prochains exercices, cet article permet un véritable pilotage politique de la réduction de la dette ainsi qu'une gestion plus rationnelle du budget.

Enfin, le principe d'équilibre budgétaire ne devenant une règle comptable qu'à partir de 2012, l'**article 4** instaure un contrôle politique de la réduction de la dette. Pour ce faire, il donne au Parlement de nouveaux moyens de contrôle en modifiant le contenu du rapport d'équilibre présenté par le Gouvernement lors du débat d'orientation budgétaire. Désormais, ce rapport devra préciser clairement les données relatives à la réduction progressive du déficit.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Titre I : Le principe de l'équilibre budgétaire strict entre ressources et dépenses hors charges d'investissement

Article 1^{er}

L'article 1^{er} de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est ainsi rédigé :

« I. – Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Cet équilibre budgétaire est un équilibre strict des ressources et des charges budgétaires définitives, hors charges d'investissement. Les lois de finances de l'année tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent.

« II. – La loi de finances initiale prévoit en outre, à titre indicatif et pour les deux exercices suivants, le montant des ressources et des charges de l'État permettant d'atteindre chaque année l'équilibre budgétaire.

« III. – Le Gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de déroger à la règle de l'équilibre budgétaire en situation de stagnation ou de récession économique. »

Article 2

Après l'article 61 de la même loi organique, il est inséré un article additionnel ainsi rédigé :

« *Art. ...* - La réalisation de l'équilibre budgétaire strict des dépenses et des charges définitives de loi de finances doit être atteint au 1^{er} janvier 2012. Les lois de finances arrêtant l'équilibre budgétaire entre les années 2007 et 2011 doivent prendre en compte cet objectif en réduisant le montant du déficit budgétaire.

« L'article 48 nouveau entre en vigueur dès l'exercice 2009. »

Titre II : Les modalités d'application du principe d'équilibre budgétaire strict

Article 3

Le 7° du I de l'article 34 de la même loi organique est ainsi rédigé :

« Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire sur les trois prochains exercices. Cet équilibre respecte impérativement la définition de l'équilibre des ressources et des charges formulée à l'article 1^{er} de la présente loi organique. »

Article 4

L'article 48 de la même loi organique est ainsi rédigé :

« En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale, sur les orientations des finances publiques et les voies et moyens permettant d'atteindre l'équilibre budgétaire, tel que définit à l'article 1^{er} de la présente loi organique. Ce rapport comporte :

« 1° Une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport mentionné à l'article 50 ;

« 2° Une description, sur les trois prochains exercices, des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France d'une part, et de l'objectif d'équilibre budgétaire, tel que défini à l'article 1^{er} de la présente loi organique, d'autre part ;

« 3° Une évaluation des ressources de l'État et de ses charges, sur les trois prochains exercices et ventilées par grandes fonctions, et ses conséquences sur l'équilibre budgétaire, tel que défini à l'article 1^{er} de la présente loi organique ; »

« 4° Une présentation des mesures envisagées pour atteindre l'équilibre budgétaire, tel que défini à l'article 1^{er} de la présente loi organique ;

« 5° La liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associées à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.

« Ce rapport donne lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »